Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado

Organizadores
Candido Mendes
Cláudio de Moura Castro

ABM
Educam

QUALIDADE, EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

Coordenação: Sara Donner

Impresso no Brasil

ENSINO PÚBLICO E ENSINO PRIVADO: DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIAS

Simon Schwartzman
Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas e Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

I. AS DIVERGÊNCIAS DO PASSADO

A querela do ensino público vs. ensino privado, anos atrás, gerava paixões e ódios quase incontroláveis, e dividia a fundo os educadores, os partidos políticos, os intelectuais. Hoje, o assunto parece ter perdido sua intensidade. Por que se discutia tanto no passado? Por que já não se discute mais no presente, ou quase? Quais das questões de antes foram superadas pelo tempo, quais ainda subsistem, quais as novas questões que hoje se colocam?

A disputa entre o ensino público e o ensino privado dava-se no passado, ao redor de três grandes questões: o conteúdo ético do ensino, o papel do Estado na educação, e a eqüidade. Ela se confundia, quase que inevitavelmente, com a questão do ensino leigo vs. ensino religioso.

Os defensores do ensino público preocupavam-se, principalmente, com a questão da eqüidade. Para eles, a educação deveria ser o ponto de partida para o estabelecimento de uma ordem social equitativa, que desse a todos as mesmas oportunidades. Para que isto fosse feito, era necessário que todos tivessem direito a um mesmo tipo e nível de educação, que independesse dos recursos privados e das orientações de grupos ideológicos ou confessionais. A educação deveria ser, pois, pública, universal e gratuita.

Os defensores do ensino privado viam por detrás da educação pública o fantasma do totalitarismo e do Leviatã do Estado. A questão da eqüidade não lhes parecia primordial: para eles, o mundo dos homens era naturalmente desigual, e o lugar de cada um dependeria, seja de seu esforço pessoal, seja da vontade de Deus. Havia valores mais significativos a serem preservados.

O mais importante destes valores era o conteúdo ético do ensino. A educação jamais poderia ser, segundo os educadores católicos do passado, um instrumento neutro de formação de personalidades, como pretendiam os liberais e como defendiam os que tratavam de introduzir no país os princípios da pedagogia pragmatista. As mentes jovens deveriam ser educadas segundo princípios éticos definidos, e a Igreja era a instituição mais capaz de desempenhar esta função. Se fosse possível à Igreja controlar e dirigir a educação pública, tanto melhor; se não, ela deveria pelo menos exigir o direito à liberdade do ensino, ou seja, o direito de as instituições religiosas terem suas próprias escolas, e de as famílias decidirem que tipo de educação preferem para seus filhos.

A defesa de um espaço aberto para a educação religiosa traduzia-se, freqüentemente, no ataque ao Estado. Isto se devia, basicamente, à separação entre Estado e Igreja que foi um dos produtos da Revolução Francesa, que se refletiu na mentalidade positivista ou agnóstica que prevaleceu entre as elites políticas brasileiras após a independência, e que ganhou novo alento com a chegada dos gaúchos ao poder em 1930. A Igreja opôs-se tanto quanto pôde à ação do Estado na área educacional nos primeiros anos após a revolução de 30, até que, em 1934, Getúlio Vargas deixou à Igreja o controle da educação do país, através do Ministro Gustavo Capanema e sob os olhares vigilantes de Alceu Amoroso Lima, líder leigo do catolicismo militante daqueles anos.[1] A partir daí a preocupação básica foi introduzir, no sistema educacional que então se estruturava, as garantias de que pelo menos às elites não faltariam os conteúdos formativos que eram considerados indispensáveis naqueles anos: o ensino religioso em todas as escolas; a ênfase na formação clássica, em que o latim figurava como disciplina central; e o ensino da filosofia e da sociologia inspirados no pensamento e na doutrina social da Igreja. A ênfase era quanto ao ensino secundário e universitário, já que era aí que as elites do país seriam formadas. O Estado deveria manter, tanto para um como para outro tipo de ensino, instituições-padrão, que servissem de modelo para as demais; uma legislação bastante minuciosa, que fixasse em lei os conteúdos das matérias a serem ensinadas, aos alunos, sem deixá-las ao arbítrio de professores eventualmente mal encaminhados; e um sistema rigoroso de fiscalização, para garantir que tudo funcionasse conforme o desejado.

A questão do financiamento para o ensino era, como não poderia deixar de ser, crucial. Os defensores do ensino público não se opunham em geral, ao ensino privado, desde que ele fosse feito às custas dos interessados; ao Estado caberia, no entanto, proporcionar o ensino leigo à população. Seus opositores já tinham uma idéia diferente: para eles, o ensino leigo proporcionado pelo Estado era, em si, um mal, e o uso mais adequado para o dinheiro público deveria ser o do subsídio ao ensino privado, de orientação predominantemente confessional. Na prática, como sabemos, o ensino secundário expandiu-se principalmente de forma privada, e não somente através de escolas de orientação confessional. O Ministério da Educação durante a gestão de Gustavo Capanema preocupou-se principalmente com a definição dos conteúdos e com os mecanismos de controle deste sistema, e não com sua

(1) A reaproximação entre o Estado e a Igreja foi proposta explicitamente por Francisco Campos a Getúlio Vargas em 1931, e implicitava, por um lado, o apoio governamental às chamadas "emendas religiosas", finalmente incorporadas à constituinte de 1934; e, por outro, o apoio político e ideológico da Igreja ao governo. A Igreja ficava, também, com a responsabilidade pela execução da política social, do trabalho e educacional. Para detalhes, ver Simon Schwartzman, Maria Helena Bousquet Bomeny e Vanda Aderaldo Costa, **Tempos de Capanema** (no prelo). Ver também S. Schwartzman, "Os intelectuais no poder: a carreira política de Gustavo Capanema", no volume do **Seminário Internacional sobre a Revolução de 30** editado pelo CPDOC/FGV (Editora Universidade de Brasília, 1983).

expansão, que continuou entregue à iniciativa privada. A Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942, elaborada sob a inspiração do catolicismo conservador daqueles anos, incorporava todos os princípios pedagógicos que lhe eram caros, aos quais acrescentava o conteúdo cívico e nacionalista e a força controladora próprios do Estado Novo. Se o Estado não criava suas próprias escolas, ele poderia certamente isentar as escolas privadas de taxas e impostos, e criar fundos que, de uma forma ou de outra, financiassem o ensino privado. A tensão inevitável entre o Estado centralizador e os educadores de orientação privatista e católica, contida durante o Estado Novo pela aproximação pessoal entre Gustavo Capanema e a Igreja, no cumprimento dos acordos de 1934, ressurgiria com virulência após 1945, e culminaria com a Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Ela consagrava a primazia do lar e da Escola no processo educativo, e atribuia ao Estado a função precípua de "fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade desobriguem-se dos encargos da educação", assegurando assim a igualdade para todos. Era a vitória dos princípios do ensino privado, e a derrota das escola pública.

A evolução do ensino superior tem uma história algo diferente. A transformação da antiga Universidade do Rio de Janeiro em Universidade do Brasil, em 1937, feita após a dissolução da abortada Universidade do Distrito Federal, tinha por objetivo criar uma universidade do Estado, que pudesse desempenhar para o ensino superior o papel regulador que o Colégio Pedro II antes desempenhara para o ensino secundário. Dentro da inspiração da lei Francisco Campos de 1931, e seguindo de perto o modelo recentemente implantado pela Universidade de São Paulo, a Universidade do Brasil teria como núcleo principal e irradiador uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, que assumiu, conseqüentemente, um lugar central na preocupação do Ministério daqueles anos. O conteúdo ético e religioso da nova Faculdade deveria ser garantido tanto pela fixação legal dos currículos de seus cursos quanto, principalmente, pela seleção cuidadosa de seus professores, a começar pelo diretor, cargo desde o início reservado.a Alceu Amoroso Lima, mas que terminaria cabendo a San Tiago Dantas. Tal como a USP, seriam trazidos professores estrangeiros, principalmente franceses; mas, aqui, a adesão aos princípios do pensamento católico conservador seria cuidadosamente observada, principalmente para os responsáveis pelo ensino da filosofia, da história e das humanidades em geral.

O projeto de uma Universidade que fosse ao mesmo tempo estatal e confessional, no entanto, não se manteria por muito tempo. Havia demasiados interesses já estabelecidos na antiga Universidade do Rio de Janeiro, que não haveria como desalojar; a nova Instituição, com o prestígio de seus cargos, não teria como escapar às pressões e influências que recebia por toda a parte, a começar dos poderes mais altos do Estado, que em geral tinham pouco interesse pelo que ocorria na área da educação. A Igreja Católica percebe com clareza esta situação, e parte para a construção de sua própria Universidade, solicitando do Estado, e conseguindo, a ajuda indispensável.

II. AS TRANSFORMAÇÕES IMPERCEPTÍVEIS

A querela sobre educação pública e privada, que se reacende no Brasil após 1945, é pois uma sobrevivência das discussões da década de 20 e 30: na realidade ela é ainda mais antiga, já que transpõe, para o Brasil, os debates ideológicos, da França dos anos anteriores. E ainda que ela continuasse nos anos seguintes, até a consagração da filosofia privatista com a Lei de Diretrizes e Bases, a realidade à qual ela se referia ia transformando-se imperceptivelmente, esvaziando pouco a pouco o conteúdo da polêmica antiga. Que transformações imperceptíveis foram estas?

A primeira foi a grande expansão do sistema de universidades federais, que se deu a partir do pós-guerra. Pouco a pouco, o Ministério da Educação foi assumindo a responsabilidade financeira e administrativa por uma série de universidades que anteriormente eram mantidas, precariamente, pelos estados, ao ponto de que ter uma universidade federal passou a ser visto como que um direito dos diversos estados da Federação, com a notável exceção de São Paulo.

Esta expansão do sistema universitário não foi suficiente, no entanto, para absorver a crescente demanda por ensino superior, e as universidades católicas passaram a desempenhar um papel complementar neste sentido, com algumas conseqüências importantes em relação a seus objetivos iniciais, a começar pela perda progressiva de seu conteúdo confessional. Por mais que seus líderes se mantivessem fiéis à idéia de um conteúdo cristão a ser impartido como fundamento das demais formas de ensino superior, o fato é que as universidades católicas foram levadas a adotar os mesmos currículos das universidades federais, e a admitir um corpo de alunos que as buscavam não em função de uma preferência religiosa, mas como uma segunda escolha em relação às universidades federais, dados os custos financeiros e a menor reputação acadêmica que as universidades privadas normalmente tinham. Além disto, seus professores eram freqüentemente recrutados pela competência profissional específica, independentemente das preferências religiosas. Era uma situação que deve, seguramente, ter trazido problemas aos que consideravam perniciosa a educação desprovida de um conteúdo ético e religioso. De qualquer forma, ela levou a que fossem se apagando, gradativamente, as diferenças entre a educação religiosa e a educação privada pura e simples, no nível do ensino superior. No período pós-1968, como sabemos, a expansão do ensino superior se fez sobretudo a partir da criação de um amplo setor de escolas privadas, a maioria delas estabelecimentos isolados e em grande parte dedicados a áreas de ciências humanas e sociais. A massificação do ensino superior se fez assim principalmente através do setor privado, e pode estar levando ao surgimento de um novo tipo de instituições particulares; as de alto nível e custos caros, e voltadas à educação das elites que buscam uma educação de melhor qualidade e podem pagar. Há um limite óbvio para isto, no entanto, que são os custos extraordinariamente elevados da educação superior de qualidade, principalmente quando associada a atividades de pesquisa.

O que ocorreu com o ensino superior no após-guerra de alguma forma reproduz o que havia ocorrido anteriormente com o ensino secundário. Nos tempos áureos do Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, do Ginásio Mineiro, em Belo Hori-

zonte, dos Institutos de Educação, e algumas outras instituições similares, o ensino secundário de qualidade era disputado entre essas instituições públicas e alguns colégios religiosos de elite, deixando a maioria das instituições de ensino secundário privado como segunda escolha para os que não tinham a competência ou os recursos para ingressar nesses estabelecimentos de primeira linha. A expansão posterior do ensino secundário público, se não acompanhou a demanda por novas vagas, foi de qualquer forma suficiente para popularizar o acesso aos estabelecimentos oficiais, quase todos regidos pelos governos estaduais, e deixar as escolas religiosas como quase que a única opção para um ensino secundário de melhor qualidade. Em uma segunda etapa, mais recente, foram criadas escolas privadas fortemente voltadas à preparação dos estudantes para o ingresso nas universidades, e cobrando alto para isto.

O resultado destes desenvolvimentos foi a criação do que hoje é conhecido como a "perversão" do sistema educacional brasileiro, isto é: uma educação secundária altamente seletiva, onde a boa formação depende de recursos privados relativamente altos, e que serve de acesso a um sistema de educação superior gratuito. Em contraposição, os que não têm condições de obter um ensino secundário privado de qualidade só têm acesso à educação superior privada, de custos financeiros cada vez maiores e qualidade acadêmica freqüentemente discutível.

Em decorrência deste desenvolvimento, o debate sobre ensino privado vs. ensino público foi perdendo sua vinculação com a questão do ensino religioso, e concentrando-se cada vez mais nas questões de eqüidade e competência. Como garantir o acesso amplo à educação superior? Como eliminar a perversão do sistema, que penaliza os de origem social inferior e premia os de origem social mais alta? Como garantir padrões mínimos de qualidade para todo o sistema de educação superior, seja ele público ou privado?

III. OS DILEMAS ATUAIS

Existem duas propostas radicalmente opostas sobre como resolver os problemas de eqüidade e qualidade da educação superior no Brasil de hoje, e que de alguma forma recuperam o antigo debate entre o ensino público e o ensino privado.

A proposta do lado do ensino público na sua forma mais radical consiste em defender pura e simplemente a eliminação do setor privado. Na perspectiva de seus defensores, a educação em todos os níveis é responsabilidade do Estado, e não teria sentido manter instituições de ensino privadas, orientadas para o lucro, com subsídios públicos. Os defensores desta postura argumentam que, em sua maioria, os estabelecimentos privados são empresas comerciais voltadas para o lucro, ainda que se organizem formalmente como instituições não-lucrativas; e que estas organizações não têm interesse em financiar estudos e pesquisas mais dispendiosos, em dar a seus professores o tempo e os recursos necessários para se desenvolverem intelectualmente. Elas tenderiam a reduzir os cursos e demais atividades acadêmicas ao mínimo indispensável, e estabeleceriam com os professores uma relação empregatícia que não lhes daria nenhum espaço para a autonomia didática e a liberda-

de de pensamento que existiria nas instituições públicas. Seu produto final, por isto, seria inevitavelmente de má qualidade, e os estudantes deveriam ser protegidos pelo governo deste tipo de situação. Deveria haver, pois, uma convergência, mas no seio do Estado.

O argumento oposto se baseia, essencialmente, no modelo de mercado. Nesta perspectiva, sistema educacional deveria se ajustar às demandas de seu público, que pagaria aquilo que achasse que a educação vale. O ensino público e gratuito seria um mal em pelo menos dois sentidos. Primeiro, porque ele beneficiaria os filhos dos setores sociais mais ricos, que conseguem os lugares das universidades públicas. Depois, porque ele levaria ao inchamento do setor universitário, gerando problemas bastante graves de desemprego mais adiante. Se as universidades públicas cobrassem de seus alunos, e tivessem que conseguir seus próprios recursos, ao invés de se beneficiar de financiamentos seguros do governo, elas tenderiam a ser mais eficientes, a responder melhor às necessidades do mercado de trabalho, e assim por diante. Os próprios mecanismos de mercado, segundo este raciocínio, contribuiriam para ir eliminando as escolas mais incompetentes e ineficientes, fossem elas originariamente públicas ou privadas. A convergência, segundo este ponto de vista, se daria no mercado.

O que estas teses indicam, se expurgadas de seu radicalismo, é que existem alguns aspectos do ensino superior que podem ser melhor desempenhados por instituições públicas, enquanto outros seriam possivelmente mais típicos de instituições privadas. Por exemplo, é possível que as instituições privadas tenham maior flexibilidade para acompanhar a mudança dos requisitos de formação solicitados pelo mercado de trabalho; por outro lado, o ensino de pós-graduação e a pesquisa científica de longo prazo, de custos elevados em termos de pessoal e equipamento, pareceriam ser mais adequados às instituições públicas.

A prática, no entanto, não tem sido exatamente esta. A grande elevação dos custos da educação superior, nos últimos anos, tem feito com que a grande maioria dos estabelecimentos de ensino privados busque, não o aumento de sua competitividade no mercado, mas o subsídio público, através do crédito educativo e de outras formas de apoio direto. Uma das maneiras de buscar estes recursos tem sido pela tentativa de implantar, muitas vezes às pressas, programas de pesquisa e pós-graduação, considerados como capazes de justificar o subsídio governamental. À primeira vista, o subsídio público à educação privada cumpre uma função social óbvia, ao permitir que o aluno com poucos recursos continue a estudar, e que sua escola ou universidade continue a existir. No entanto, quando este subsídio é dado sem mecanismos adequados de controle de qualidade e desempenho, ele elimina, simplesmente, as pressões do mercado que seriam a principal garantia de qualidade do sistema privado, sem necessariamente introduzir nele as características que seriam mais distintivas do setor público.

As pressões financeiras parecem atuar no setor público de forma simétrica e igualmente negativa. A redução progressiva dos orçamentos das universidades vai limitando cada vez mais as atividades que dependem de equipamentos, materiais custosos, boas bibliotecas, etc., em benefício do ensino meramente verbal e expositivo. O aviltamento dos salários dos professores na maioria das uni-

versidades públicas faz com que elas comecem a perder seus profissionais mais qualificados, que buscam outras ocupações mais rendosas e intelectualmente gratificantes. Sempre que possível, as universidades introduzem taxas de vários tipos a serem pagas pelos alunos, e há uma pressão constante para a introdução formal do ensino pago nas universidades públicas; e as atividades de pesquisa são muitas vezes orientadas para a venda de serviços ao setor industrial e ao governo, sem que a importância acadêmica deste tipo de trabalho seja sempre suficientemente avaliada. As próprias agências governamentais de apoio à pesquisa muitas vezes relutam em apoiar os trabalhos mais acadêmicos, e expressam sua preferência por aqueles que possam ser traduzidos em produtos a curto prazo, independentemente de sua relevância científica ou pedagógica. Assim, parece haver uma tendência no sentido de aproximar o ensino público do privado, sem, entretanto, alguns dos benefícios potenciais deste. Por exemplo, o sistema público não tem a flexibilidade do sistema privado para contratar e demitir professores, ou fixar seus salários em níveis compatíveis com os custos correntes e as características do mercado de trabalho. Mesmo as universidades públicas que contratam seus professores através da Consolidação das Leis do Trabalho estão regidas por mecanismos bastante complexos de contratação e avaliação de seus professores, com a participação de órgãos colegiados, que o sistema privado geralmente não possui. A.complexidade das estruturas decisórias do setor público tornam potencialmente também mais difíceis mudanças curriculares que possam se adaptar a novos públicos e novas necessidades do sistema produtivo.

IV. CONVERGÊNCIA, DIVERGÊNCIA OU DIFERENCIAÇÃO?

Pareceria haver, pois, tendência a uma convergência perversa entre o ensino público e o ensino privado, em que cada uma das partes iria incorporando os aspectos mais negativos da outra. Não seria possível, no entanto, reverter esta tendência? Não haveria espaço para uma verdadeira convergência entre os dois setores?

Sem dúvida que sim. Do lado do ensino privado, é bastante óbvio que os mecanismos de mercado só podem determinar uma parcela relativamente pequena do ensino superior. Por exemplo, escolas de formação geral ou mesmo especializada de alto nível, que fossem buscadas pelos filhos das classes mais altas, sem subsídios públicos; ou, no outro extremo, cursos extremamente práticos, de alta procura no mercado de trabalho, que pudessem inclusive contar com o apoio financeiro das empresas. No entanto, existiria ainda uma grande massa de estudantes que buscam uma educação superior mais convencional, e que não têm como pagar os custos elevados deste ensino privado.

O fundamental, em.relação a isto, é que os estabelecimentos de ensino privado, ao receberem o apoio público, passem a incorporar cada vez mais as características efetivas de instituições de interesse público. Por um lado, é necessário que os órgãos governamentais responsáveis pelo financiamento a estas instituições desenvolvam mecanismos cada vez mais adequados de acompanhamento da qualidade destes estabelecimentos, para impedir que o subsídio seja feito de forma indiscriminada. Por outro, estas instituições, uma vez financiadas pelo setor públi-

A fórmula é simples, ainda que de execução extremamente difícil: o que é necessário é que cada tipo de instituição assuma a responsabilidade de ser o que ela realmente é, e seja reconhecida e tratada como tal, sem tabus nem subterfúgios; e que a diversidade seja admitida como algo útil, necessário, e na realidade inseparável de uma ordem política realmente democrática e pluralista.